Analyse économique du fédéralisme belge

***Bayenet B., Gilbert V. et Thys-Clément F.*[1]**

Bayenet B., Gilbert V., Thys-Clément F.,

Publié dans Revue de droit de l'ULB, 19, 1, Editions Bruylant, 1999 (pp. 9-52)

La théorie du fédéralisme budgétaire[2] constitue une grille de lecture particulièrement pertinente pour analyser l'action publique et ceci, en particulier quand cette dernière s'inscrit dans une structure à plusieurs niveaux de pouvoir de type fédéral. Cette grille s'applique également à la décentralisation publique à partir du moment où les acteurs locaux, régionaux et nationaux entrent en jeu. L'organisation des finances publiques et le partage du pouvoir fiscal au sein d'un État fédéral doivent garantir la mise en œuvre concrète des lois du fédéralisme politique : l'autonomie et la responsabilité financières des différentes composantes de l'État, l'égalité entre elles et la participation des entités fédérées au niveau de l'État. L'ensemble doit aboutir au difficile équilibre entre ces deux pôles que sont l'autonomie de chaque niveau de pouvoir dans l'État et la nécessaire sauvegarde de l'Union[3]. En Belgique, comme dans de nombreux Etats fédéraux, les recommandations théoriques en matière de répartition de dépenses publiques et de pouvoir fiscal ont été influencées par des particularités historiques, institutionnelles, culturelles et socio-économiques spécifiques.

Les résultats du processus de fédéralisation de la Belgique peuvent donc être évalués sous différents aspects (institutionnel, politique, social et économique). Cette analyse se limitera cependant à évaluer les cohérences entre les recommandations théoriques et la répartition effective du pouvoir de décision et fiscal en Belgique. Premièrement, nous examinons si la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions correspond aux principes définis dans la littérature du fédéralisme budgétaire. Il conviendra de nuancer nos conclusions sur la répartition des compétences en considérant les autres niveaux de pouvoir tant locaux que supranationaux avec qui les entités fédérées partagent une partie de leur pouvoir. En effet, les évolutions internes observées en Belgique ainsi que la poursuite de la construction de

---

[1] Bayenet Benoît, Aspirant FNRS; Gilbert Valérie, Assistante à l'ULB; Thys-Clément Françoise, Professeur à l'ULB. Nous remercions Ph. Debruycker pour sa relecture et ses commentaires.

[2] Bien que le cadre théorique défini dans la littérature relative au fédéralisme budgétaire (*fiscal federalism*) fasse explicitement référence à la situation des grandes métropoles notamment américaines, il reste néanmoins intéressant pour analyser le fédéralisme belge. Pour un relevé de la littérature récente du fédéralisme budgétaire, voir Bayenet B., Feron M., Gilbert V. et Thys-Clément F*., Le fédéralisme budgétaire en Belgique : mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, A paraître

l'Union européenne placent le système fédéral belge à la croisée de deux logiques opposées : une décentralisation régionale et communautaire plus poussée des compétences et une centralisation des compétences vers l'échelon supranational.

Ce double mouvement de « décentralisation et centralisation » est un processus cumulatif où le transfert de compétences vers le niveau européen s'accompagne d'une reconnaissance plus grande du rôle des Régions au sein des États membres. Deuxièmement, à la lumière des conclusions que nous pourrons tirer de cette première analyse, nous examinerons la cohérence des dernières propositions du Parlement flamand en matière de transferts de compétences entre les entités fédérées. En effet, avant les élections du 13 juin 1999, un puissant courant politique en Flandre demandait la poursuite des réformes institutionnelles. La cinquième étape de la réforme souhaitée par le Nord du pays, au travers d'une majorité de son Parlement, n'était certainement pas moins importante que les quatre précédentes. Les revendications en matière de sécurité sociale et d'autonomie fiscale sont d'une telle ampleur qu'il s'agirait d'un nouveau bouleversement des institutions belges[4].

1.1. Répartition des compétences en Belgique

1.1.1. La répartition des dépenses budgétaires.

Les différentes interventions de l'État peuvent être analysées à la lumière des trois fonctions définies par R. Musgrave en 1959[5] : allocation, redistribution et stabilisation. La fonction allocative concerne la fourniture de biens collectifs lorsque les mécanismes de marché (mécanismes de fixation des prix) font défaut et ne garantissent pas une allocation optimale des ressources. Dans le cas de la politique de redistribution, il s'agit non pas d'assurer une provision optimale des services et biens collectifs mais de veiller à une juste redistribution entre les citoyens. L'objectif de la fonction de stabilisation diffère fortement des objectifs des deux autres fonctions. Il s'agit de maintenir un haut niveau d'utilisation des ressources (maintenir la croissance économique, le plein-emploi) et la stabilité monétaire ou plus généralement le rôle de l'intervention de l'Etat dans la régulation des marchés. Pour R. Musgrave, « *the heart of fiscal federalism thus lies in the proposition that the policies of the allocation branch should be permitted to differ between states, depending on the preferences of their citizens. The objectives of the distribution and stabilization branches, however, require primary responsibility at the*

[3] Anastopoulos J., « Finances publiques et fédéralisme », *Revue française de finances publiques*, 20, 1989.
[4] P. De Bruycker, « Le Nord veut rouvrir le chantier institutionnel, le Sud veut souffler », *L'avenir des Belges, le fédéralisme à l'épreuve*, Guide de l'exposition organisée par le Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles et le Musée des Sciences de Parenville, Mars 1999, Le Soir.
[5] Musgrave R., *The theory of public finance*, New York, Mac Graw Hill, 1959.

central level »[6]. Même si cette proposition a fait l'objet de nombreuses études et même critiques dans la littérature, elle n'en reste pas moins toujours le point de départ de toute réflexion.

Alors que l'attribution de la fonction de stabilisation au niveau centralisé ne fait pas l'objet de critiques importantes, une littérature abondante analyse les conséquences de l'attribution de la fonction de redistribution aux différents niveaux de pouvoir et les conclusions sont loin d'être unanimes. De même, la littérature récente a vu émerger une nouvelle vision de l'intervention publique[7] qui privilégie la concurrence entre les entreprises privées plutôt que la production publique. « Cette évolution est naturelle dans un monde qui se globalise grâce aux progrès des technologies de transport et de communication. Mais il faut être particulièrement attentif à la mise en place d'une politique antitrust efficace, ce qui nécessite notamment une coopération internationale accrue. En outre, les travaux qui ont critiqué les dysfonctionnements dans la mise en œuvre de la politique de régulation doivent non pas nécessairement conduire à prôner un rôle minimaliste pour l'État mais bien à responsabiliser les acteurs publics via une régulation transparente, des missions de régulation clairement définies et des sonnettes d'alarme qui permettent aux intérêts contradictoires d'exercer leur droit de recours »[8].

La fédéralisation des compétences des pouvoirs publics belges est le résultat de quatre réformes institutionnelles successives : 1970, 1980, 1988-1989 et 1993[9]. Le tableau 1 ci-après résume la répartition des compétences en regard des principes du fédéralisme budgétaire. Il fournit trois types d'informations : la répartition des compétences entre les fonctions allocative (A), redistributive (R) et de stabilisation (S), la répartition actuelle des compétences entre les Régions (F_R), les Communautés (F_C) et l'Etat fédéral (E) et le niveau de pouvoir auquel ces compétences doivent être attribuées selon les principes théoriques. Ainsi, les fonctions allocative (A), redistributive (R) et de stabilisation (S) iront soit à l'Etat fédéral (A_E, R_E, S_E), soit à la Région ou à la Communauté (A_F, R_F, S_F). Cependant, certaines compétences peuvent être identifiées par plus d'une fonction : la recherche par exemple exerce à la fois une fonction allocative et une fonction de stabilisation. Pour certaines compétences des Régions et Communautés, l'Etat fédéral a conservé principalement des compétences normatives (n). Enfin, ce tableau synthétise les dernières revendications du Parlement flamand en matière de transferts de compétences. Ces dernières sont analysées ultérieurement.

---

[6] Musgrave R., *op.cit.,* 1959.
[7] Soit le terme anglais « regulation » qui couvre toute mesure ou intervention publique qui vise à contrôler le comportement d'individus ou de groupes.
[8] Dewatripont M. et Praet P., « Théorie de la régulation économique à vol d'oiseau », *Reflets et Perspectives*, XXXVIII, 1999/2.
[9] Pour une analyse plus précise, voir Bayenet B., Feron M., Gilbert V. et Thys-Clément F., op.cit, 1999.

Tableau 1 : La répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir

Compétences	Théorie	Loi	Revendications flamandes
ALLOCATION			
Justice, défense, gendarmerie	A_E	E	
Urbanisme et aménagement du territoire	A_F	F_R	
Agriculture	A_F	E(n), F_R	F_R
Logement	A_F	F_R	
Environnement	A_E, A_F	E(n), F_R	
Rénovation rurale et conservation de la nature	A_E, A_F	E(n), F_R	
Eau	A_E, A_F	E(n), F_R	
Energie	A_E, A_F	E(n), F_R	Organe régional de régulation et pouvoir de décision pour les tarifs et les conditions techniques
Pouvoirs subordonnés	A_F	E, F_R	F_R et règlement spécifique pour Bruxelles
Travaux publics et transports	A_E,A_F	E, F_R	F_R pour les infrastructures ferroviaires et réglementation de la navigation intérieure. Transport routier : les Régions créeraient des règles supplémentaires de circulation et des règles générales de police. F_R pour les télécommunications
Intérieur (population, élections, …)	A_E, A_F	E, F_R	
Affaires étrangères et coopération au développement	A_E, A_F	E, F_R, F_C	F_R pour la Coopération au développement
Administration	A_E, A_F	E, F_R, F_C	
Enseignement	A_F	E(n), F_C	
Recherche	A_E, A_F	E, F_R, F_C	F_R,F_C et règlement spécifique pour Bruxelles
Matières culturelles	A_F	E(n), F_C	
Politique de santé	A_E, A_F	E, F_C*	F_C pour les soins de santé et règlement spécifique pour Bruxelles
Aide aux personnes	A_E, A_F	E, F_C*	F_C pour les allocations familiales
Tourisme et sports	A_F	E(n), F_R(n), F_C*	
REDISTRIBUTION			
Logement	R_F	F_R	
Emploi	R_E, R_F	E, F_R	Instruments supplémentaires aux Régions
Aide aux personnes	R_E, R_F	E, F_C*	F_C pour les allocations familiales
sécurité sociale (santé, chômage et pensions)	R_F,R_E	E	F_C pour les soins de santé
STABILISATION			
Economie	S_E, S_F	E, F_R	Compétences supplémentaires aux Régions F_R pour le commerce extérieur
Recherche	S_E, S_F	E, F_R, F_C	F_C et règlement spécifique pour Bruxelles
Emploi	S_E, S_F	E, F_R	Instruments supplémentaires aux Régions

*Comme le permettaient les accords de la Saint-Quentin (1993), la Communauté française a transféré aux Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale la propriété de bâtiments scolaires du réseau officiel non universitaire et l'exercice de la plupart des matières personnalisables et de certaines matières culturelles et d'enseignement. Les matières « culturelles » et d'enseignement transférées sont les infrastructures sportives, le tourisme, la promotion sociale et la formation professionnelle et le transport scolaire.
E= Etat fédéral, F_R= Régions, F_C= Communautés, (n) = compétences (principalement) normatives.

Pour rappel, les compétences du pouvoir fédéral se concentrent principalement sur les matières dites d'autorité (la politique étrangère et la coopération, la défense nationale, la justice, le maintien de l'ordre), les matières du domaine social (les pensions, la santé publique, l’emploi, la sécurité sociale) et les matières économiques (les communications, la politique des prix, la sauvegarde de l'Union économique et monétaire). Ces compétences s'exercent sur l'ensemble du territoire national. Les compétences communautaires s'étendent à six domaines : les matières culturelles, l'enseignement, l'emploi des langues, les matières personnalisables[10], la coopération intercommunautaire et internationale et la recherche scientifique. Certaines de ces compétences s’accompagnent d’exceptions. La politique de dispensation des soins de santé est une compétence communautaire à l’exclusion des sept domaines restés de la compétence de l’Etat : il s'agit de la législation organique sur les hôpitaux et les établissements de soins, du financement de l'exploitation lorsqu'il est régi par la législation organique, de l'assurance maladie-invalidité, des règles de base relatives au financement de l'infrastructure, des règles législatives d'agrément et de la détermination des conditions et de la désignation comme hôpital universitaire. Dans le domaine de l’aide aux personnes, l’Etat fédéral a aussi conservé certaines compétences : les allocations familiales et les règles relatives à l'intervention financière octroyée aux employeurs occupant des handicapés et le revenu garanti aux personnes âgées. L’enseignement constitue la compétence communautaire la plus importante. Mais, le fédéral a conservé certaines compétences afin de garantir la cohérence du système : la fixation des normes en matière d’obligation scolaire, les conditions minimales de délivrance des diplômes et le régime des pensions du personnel enseignant. Les compétences des Régions englobent l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, la rénovation rurale et la conservation de la nature, le logement, la politique agricole, l'économie, l'énergie, les pouvoirs subordonnés, l'emploi, les transports et les travaux publics, la recherche scientifique et la coopération internationale. Ces compétences s'accompagnent le plus souvent d'exceptions en faveur de l'autorité centrale. Il est également prévu que la politique économique relève des Régions mais à l’exception des compétences dévolues au pouvoir fédéral en vue de maintenir l’union économique et monétaire. Le pouvoir fédéral exerce aussi un certain contrôle sur la Région de Bruxelles-Capitale dans trois domaines (l’urbanisme et aménagement du territoire, les travaux publics et les transports).

La répartition des compétences en matière d’allocation entre les Régions, les Communautés et l'Etat fédéral répond partiellement aux principes théoriques. Selon la théorie, la production de

[10] Les matières personnalisables regroupent la politique de dispensation de soins de santé à l'exclusion de sept domaines restés de la compétence de l'État et l'aide aux personnes.

biens et services collectifs purs[11] caractérisés par des effets de débordement importants doit relever de la compétence de l'Etat central alors que la production de biens collectifs mixtes[12], plus ou moins divisibles et exerçant des effets externes circonscrits à des zones géographiques de plus en plus restreintes, doit être confiée aux entités décentralisées ou fédérées. De plus, selon le théorème de la décentralisation de Oates[13], la décentralisation est préférable quand il existe de fortes différences culturelles, politiques ou même démographiques entre les entités. Il est dès lors logique que les matières culturelles, personnalisables et d'enseignement, … aient été confiées aux Communautés et les matières localisables aux Régions. Cependant, pour certaines compétences présentant des effets de débordement importants ou des économies d'échelle dans la production, l'État fédéral est resté compétent (justice, défense, …). De plus, la cohérence du système est garantie par le maintien dans de nombreux domaines (énergie, eau, …) de la compétence en matière de normes au niveau fédéral. L'Etat peut aussi exercer un pouvoir indirect sur les compétences des entités fédérées par l'intermédiaire de la politique fiscale. Ainsi, même si la politique du logement est une compétence régionale, c'est l'Etat fédéral qui définit la base d'imposition du précompte immobilier. Remarquons que bien que les actifs publics (routes, bâtiments,…) aient été transférés aux entités fédérées, la dette publique est restée une compétence de l'autorité fédérale. Néanmoins, une certaine contribution des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques est prévue dans la loi de financement.

Certaines compétences ont été réparties entre les différents niveaux de pouvoir (les affaires étrangères, la recherche, l'administration, …). Alors que l'attribution de la compétence en matière d'administration se justifie, la répartition des autres compétences entre tous les niveaux de pouvoir n'est pas sans poser de problèmes. Prenons par exemple le cas de la recherche. Si une recherche scientifique est faite dans l'intérêt de la nation tout entière (effets de débordement importants), il est préférable que cette matière relève du pouvoir fédéral et qu'elle soit financée par des moyens fédéraux. De même, la prise en compte des économies d'échelle dans les programmes scientifiques est importante pour déterminer le niveau de pouvoir. Il est ainsi

[11] Contrairement aux biens privés ou marchands, les biens collectifs purs sont caractérisés par la non-rivalité et la non-exclusion dans la consommation (exemples : l'éclairage public, la défense nationale, les phares côtiers, …). Un bien est dit rival ou est divisible si son achat ou son utilisation par une personne exclut définitivement (ou dans certains cas) toute consommation par une autre personne. Un bien est dit exclusif ou rationné si son détenteur ou producteur peut en empêcher l'accès à toute personne qui refuserait de l'acheter au prix qu'il impose.

[12] Les biens collectifs mixtes sont caractérisés par la non-rivalité et la possibilité d'exclusion. Citons par exemple, les ponts, tunnels, autoroutes, terrains de sports, salles de spectacles. Une autre catégorie de biens collectifs mixtes présente les particularités inverses : non-exclusion et rivalité. Cette situation est beaucoup moins fréquente mais se produit lorsque les droits de propriété ne sont pas ou mal définis. Ce fut le cas, à l'origine, par exemple, des gisements d'or ou de pétrole.

[13] Oates W., *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

raisonnable d'attribuer les compétences de la recherche spatiale au niveau fédéral alors que certaines recherches répondant davantage à des demandes locales soient attribuées aux Régions et Communautés. Mais, alors que les politiques de recherche développées par chaque niveau de pouvoir sont délimitées par leur sphère de compétences, la réalité de la recherche scientifique n'est pas aussi cloisonnée. Ainsi, notamment pour les universités[14], l'organisation de la recherche scientifique à trois niveaux de pouvoir les oblige à s'adresser à trois interlocuteurs différents pour pouvoir financer leurs programmes de recherche, ce qui constitue une multiplication des démarches administratives et une perte de temps importante voire même des inefficacités dans la gestion globale des moyens accordés à la recherche. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le financement public de la recherche en Belgique se situe à un niveau déplorable. Avec 53 milliards de francs en 1996, soit 0,65% du PIB, la Belgique se situe nettement au-dessous de la moyenne européenne[15].

La structure de l'État permet également à l'État fédéral, aux Communautés et aux Régions de conclure des traités ou entretenir des relations avec les Etats étrangers et les organisations internationales dans les matières qui relèvent de leurs propres compétences. Cette répartition des compétences rend complexe l'agencement des relations extérieures. Désormais, il faut distinguer plusieurs types de traités selon la matière concernée. Si elle relève d'une compétence exclusive, chaque niveau de pouvoir le conclut directement. Le gouvernement fédéral garde un droit de contrôle limité sur les Communautés et Régions. Il peut exprimer des objections à un projet de traité. La conférence interministérielle de la politique étrangère organise alors une concertation entre toutes les entités et décide par consensus si le traité peut être conclu. Le Conseil des ministres peut suspendre la conclusion du traité s'il juge qu'il porte atteinte à la cohérence de la politique extérieure. Si le traité porte sur des matières mixtes (relevant pour partie du pouvoir fédéral et pour partie des entités fédérées) sa conclusion est plus complexe. Une procédure de collaboration, menée par la Conférence de la politique étrangère associe toutes les autorités concernées. Elles devront toutes consentir à ce type de traité. Ainsi, par exemple, le traité d'Amsterdam modifiant l'Union européenne doit recevoir l'assentiment de tous nos parlements

---

[14] Pour une analyse du problème du financement de la recherche universitaire voir notamment Bayenet B. et Bosteels O., *Le financement des universités en Belgique*, sous la direction de Bodson S. et Thys-Clément F., Editions de l'Univerisité de Bruxelles, 1998.
[15] « Einstein en mal de mécénat », R. Crivellaro, Le Soir du 25 janvier 1997.

(autrement dit neuf si l'on compte les différentes assemblées bruxelloises). Si l'un d'eux refuse, il empêche la conclusion du traité sauf s'il autorise une ratification partielle[16].

L'analyse de la répartition des compétences entre les différentes entités belges doit également tenir compte de l'importance des décisions prises par les autres niveaux de pouvoir soit nationaux (provinces et les communes), soit supranationaux (Union européenne). Ainsi par exemple, Y. Boon, V. Gilbert et F. Thys-Clément[17] analysent les politiques éducatives mises en œuvre pour améliorer la qualité de l'éducation en Belgique et déterminent le ou les niveaux de pouvoir compétents pour ces politiques. Elles mettent ainsi en évidence la complexité du système existant et les efforts de coordination qui devraient être réalisés pour mettre en œuvre une politique efficace. A l'échelle européenne, la décentralisation de la fonction allocation est d'autant plus justifiée qu'il n'y a pas de véritable gouvernement européen. Le principe de subsidiarité rejoint les préceptes théoriques : c'est aux Etats membres de décider de la production de biens et services collectifs qu'ils souhaitent fournir ou financer en fonction de leurs préférences nationales. Par contre, la production de normes dans le cadre de la politique de concurrence et de libre circulation des biens et services, des personnes et des capitaux doit être exercée au niveau communautaire[18]. Cependant, pour certains domaines dont notamment l'enseignement supérieur et la recherche, il serait probablement erroné d'écarter d'emblée la mise en place d'une politique européenne cohérente[19].

Au niveau de ***la fonction de redistribution***, la littérature n'identifie pas systématiquement le niveau de pouvoir le plus approprié. La prise en compte de l'existence ou non d'effets de débordement, de mobilité des individus et de préférences différentes entre les entités peut conduire à des recommandations différentes. La mobilité des facteurs de production génère des effets positifs dans le cas de la décentralisation de la fonction allocation car elle permet d'offrir le panier prestation-imposition qui correspond le mieux aux choix des citoyens mais elle présente également des effets négatifs si elle est motivée par des facteurs extra-économiques et la volonté de bénéficier de systèmes de prestations plus généreux. L'attribution des compétences en matière de redistribution en Belgique illustre bien le débat de la littérature étant donné que les Régions et

---

[16] Schaus A., « Communautés et Régions jouent un rôle international », *L'avenir des Belges, le fédéralisme à l'épreuve*, Guide de l'exposition organisée par le Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles et le Musée des Sciences de Parenville, Mars 1999, Le Soir.

[17] Boon Y., Gilbert V. et Thys-Clément F., « Social sciences, education issues and policy reforms », in Social Sciences at the turning point, *Collection proceedings,* OCDE, 1999.

[18] Conseil supérieur des finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, *Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoirs*, Bruxelles, octobre 1988.

[19] Voir notamment la déclaration faite par plusieurs ministres européens de l'enseignement supérieur à l'occasion des 800 ans de l'université de Paris.

Communautés disposent de certaines compétences dans ce domaine (le logement, l'emploi, les aides aux personnes) mais que l'essentiel est resté au niveau du pouvoir fédéral (sécurité sociale). Cette répartition permet de tenir compte de préférences locales différentes tout en conservant une certaine cohésion d'ensemble et le maintien d'une politique de redistribution nationale. Remarquons également que les Communes exercent également des compétences dans ces domaines notamment en matière de logement, d'assistance publique (les Centres publics d'assistance sociale), …

Les recommandations théoriques de la littérature relative au fédéralisme budgétaire ne sont pas compatibles avec l'organisation institutionnelle européenne. Il n'est pas possible dans le cadre institutionnel de l'Europe d'aujourd'hui d'établir au niveau supranational des politiques de redistribution basée sur la fiscalité ou sur un système de sécurité sociale. Cette situation est efficace si les bases taxables restent peu mobiles. La disparité dans les systèmes nationaux en matière de redistribution et de sécurité sociale peut être à l'origine d'effets de débordement et entraîner des risques de tourisme social et de dumping social. Le tourisme social peut être défini comme l'installation d'une personne dans un autre pays de l'Union européenne afin de bénéficier de prestations plus généreuses de sécurité sociale et par dumping social le risque de délocalisation ou de mobilité des entreprises suite à des différences dans les systèmes de protection sociale (notamment en matière de charges sociales pour les employeurs). Les questions liées au tourisme social proviennent du fait que les immigrants peuvent s'approprier une partie du bénéfice de la politique de redistribution tout en reportant la charge fiscale sur les personnes ou les travailleurs issus du pays ou de la Région. Cependant, ce tourisme social ne semble pas se réaliser véritablement dans l'état actuel de la législation sociale au niveau de l'Union européenne car la libre circulation du citoyen européen est soumise à la condition que celui-ci soit capable de subvenir à ses besoins. Le problème du dumping social est quant à lui plus important. Les différences de pressions fiscale et parafiscale ainsi que de législations sociales entre les États membres incitent les entreprises à se localiser dans les pays européens où les avantages fiscaux et sociaux sont les plus importants. Ce phénomène semblable à celui de la concurrence fiscale peut entraîner une harmonisation vers les systèmes d'assurance sociale les moins développés. En effet, afin d'éviter la délocalisation des entreprises, les États membres peuvent être incités à revoir à la baisse leurs prestations de sécurité sociale. Tout avancée dans le domaine de l'Europe sociale apparaît donc subordonnée à la mise en place d'une harmonisation fiscale suffisante. Si le phénomène du tourisme social est différent du dumping social, leurs conséquences peuvent

cependant se révéler similaires. Il est probable qu'un tourisme social trop important incitera à revoir à la baisse les systèmes de protection qui attireraient trop de citoyens.

Globalement, les bases taxables sont relativement immobiles à l'exception des revenus de l'épargne et ceci, même s'il existe des problèmes ponctuels en matière d'émigration de retraités aisés en vue d'échapper à la taxation établie lors de l'encaissement de pensions capitalisées, de la forte mobilité des cadres des grands groupes internationaux, …. Le risque majeur de la décentralisation de la fonction de redistribution réside donc dans la forte mobilité du capital. Autant il est peu aisé d'organiser l'émigration des revenus du travail vers des Etats où il leur est demandé une moindre contribution au financement des dépenses publiques, autant il est établi que c'est le cas pour les revenus de l'épargne. Ce risque est d'autant plus grand que l'absence ou l'insuffisance d'échanges d'informations empêche les Etats d'appliquer le principe de l'imposition au lieu de résidence. Une centralisation de la fonction de redistribution au niveau européen permettrait de mettre en œuvre un système de redistribution horizontale des Régions les plus riches vers les régions les plus pauvres. Un tel système est compatible tant avec les préceptes théoriques qu'avec le cadre institutionnel européen. Il est d'ailleurs organisé par les Fonds structurels. Les Etats pourraient également mettre en œuvre une politique sociale commune par exemple en instaurant des normes minimales de protection sociale qui devraient s'appliquer sur le territoire de l'Union européenne. Si cette solution n'induit pas directement de transferts d'un État à l'autre, elle permet cependant de réduire les écarts de revenus et de niveau de vie et participe ainsi à la fonction de redistribution[20].

Au niveau de ***la fonction stabilisation***, l'attribution au pouvoir fédéral de l'essentiel des compétences en matière de politique de concurrence, monétaire, fiscale, des prix et des revenus et de sauvegarde l'Union économique et monétaire permet de garantir la stabilité et l'existence de l'Union économique et monétaire de la Belgique. Une situation inverse aurait signifié que chaque entité aurait disposé de sa propre monnaie et que les taux de change entre ces monnaies auraient pu fluctuer. Des fluctuations des taux de change entre les entités introduiraient de l'incertitude sur les prix des biens et services produits dans les autres entités et instaureraient, de facto, des barrières commerciales. La suppression de l'unité monétaire entraverait sérieusement le commerce entre les entreprises et/ou consommateurs des différentes entités et entraînerait une perte de bien-être. De plus, une telle décision aurait été totalement contradictoire à la construction de l'Union économique et monétaire européenne[21].

[20] Conseil supérieur des finances, 1998, op cit.

[21] Deschamps R., « Fédéralisme et partage des compétences fiscales », in les Finances des Régions et des Communautés en Belgique, *Reflets & Perspectives*, 2, Tome XXXVII, 1998.

L'attribution aux Régions de certaines matières économiques (les aides d'expansion économique, emploi ...) illustre certains débats de la littérature. En effet, l’impact de certaines politiques régionales de stabilisation peut être limité par les effets de débordements mais des politiques régionales peuvent être plus adaptées pour répondre à des problèmes spécifiques (politique économique dans le secteur du bois en Wallonie ou dans le secteur maritime en Flandre). Dans ces domaines, l'Etat fédéral a cependant conservé des compétences importantes ou normatives. Par exemple, en matière de politique de l'emploi, l'Etat fédéral est compétent pour les programmes fédéraux de remise au travail, le financement des programmes régionaux, l'exonération des cotisations patronales, ... De plus, la coordination des politiques budgétaires instaurée par la Section « besoins de financement » du Conseil supérieur des finances limite l’utilisation effective de la politique budgétaire par les Régions. Cette dispersion des instruments de la politique de stabilisation rend difficile une politique cohérente et efficace au niveau national, d’autant plus que les provinces exercent également des compétences au niveau économique.

Dans le cadre de la construction européenne, la Belgique conserve-t-elle les instruments nécessaires à son avenir économique et dispose-t-elle encore des instruments budgétaires et monétaires indispensables au bon fonctionnement des pouvoirs publics ? Les réponses à ces questions sont loin d’être évidentes d’autant plus que la Belgique est une petite économie ouverte qui ne peut générer que de très faibles multiplicateurs budgétaires étant donné son degré d'ouverture élevé. La centralisation de la fonction de stabilisation est en voie d’être achevée en matière monétaire mais ne l’est pas en matière budgétaire. La monnaie unique est entrée en effet en vigueur pour 11 des 15 Etats membres de l’Union européenne au 1er janvier 1999. La politique monétaire est alors une compétence communautaire au prix de la perte formelle et partielle (pour les parités entre les Etats membres) du taux de change comme instrument de politique économique. Certains Etats, dont la Belgique, avaient déjà anticipé partiellement ce changement en optant pour une parité fixe par rapport à la monnaie la plus forte du système européen, le Mark allemand. Le passage à la monnaie unique consacre définitivement cette situation en transférant officiellement la politique monétaire à un organe supranational dont la Belgique fait partie. La même centralisation n’a cependant pas eu lieu en matière de politique budgétaire. Même si la convergence des économies européennes a fortement progressé en vue de l’instauration de l’Union monétaire, on n’ira pas plus loin que la coordination des politiques économiques qui resteront décentralisées. Il n’y a, en effet, pas de gouvernement économique européen qui puisse mettre en œuvre cette politique économique. Il y a certes un Conseil de l’Euro mais il est trop tôt

pour juger des possibilités qu'il aura d'instaurer une coordination effective et rapide des politiques économiques des Etats membres[22].

Cependant, bien qu'ils gardent la compétence de la politique budgétaire, les Etats membres sont toutefois doublement limités. Premièrement, l'ouverture des économies européennes et plus particulièrement l'économie belge[23], rend peu efficace une action isolée de stabilisation par voie budgétaire ou fiscale. En effet, en termes de politique de croissance et d'emploi[24], on constate les difficultés des pouvoirs publics belges à s'inscrire dans le contexte européen pour résoudre ses problèmes[25]. D'autant plus que les autorités régionales prennent, du moins dans leurs domaines de compétences, une part de plus en plus grande dans la prise de décisions européenne parallèlement et de façon interdépendante avec les institutions centrales des Etats centraux[26]. Cela pourrait conduire à des stratégies différentes entre les Régions d'un même pays et concordantes entre des Régions voisines de pays différents. Deuxièmement, le pacte de stabilité a fixé un plafond au déficit budgétaire : excepté une récession prononcée, le déficit public ne peut excéder 3% du PIB sans être considéré comme excessif auquel cas l'État membre encourt le risque de sanctions financières et d'une perte de crédibilité qui peut se traduire par une prime de risque supplémentaire pour les emprunteurs nationaux. Par contre, la création de l'Union monétaire accroît l'efficacité des politiques de stabilisation car l'économie européenne est nettement moins ouverte que ne le sont les économies des Etats membres prises individuellement. L'effet multiplicateur des mesures de relance sera donc nettement plus important que dans la situation actuelle des économies nationales. Même si la centralisation ne va pas au-delà de la politique monétaire, il n'en demeure pas moins très probable que la politique européenne nécessitera une coordination plus poussée des politiques économiques en ce compris les politiques fiscales et budgétaires. Le poids du supranational devrait donc s'accroître au-delà du socle que constituent les compétences que le Traité sur l'Union européenne lui attribue. P.-A. Muet plaide en faveur

---

[22] Conseil supérieur des finances, 1998, op cit.

[23] Le poids des exportations dans l'économie belge est de 68,5% du PIB en 1996 et le poids des importations est de 63,76% du PIB. OCDE, *Comptes nationaux, Principaux agrégats*, Paris, 1998.

[24]Voir notamment Drèze J., Malinvaud E. et al., « Croissance et emploi. L'ambition d'une initiative européenne », 1995 in Drèze J. *Pour l'emploi, la croissance et l'Europe*, De Boeck Université, Balises Bruxelles, 1998.

[25] Ilzkovitz F. et Thys-Clément F. « La Belgique dans un double processus de fédéralisme économique », Colloque organisé par le Centre d'Etudes Canadiennes de l'ULB, Actes parus dans l'ouvrage *La réforme de l'Etat. Et après?*, Editions de l'Université, 1997.

[26] Jeffery C., « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Politiques et Management Public*, vol. 15, n°3, 1996.

« d'une union monétaire constituée autour d'un noyau dur renforçant en son sein les mécanismes de coordination et de solidarité »[27].

1.1.2. La répartition des compétences fiscales.

Le financement du système fédéral belge est basé sur le partage d'impôts et de taxes prélevés au niveau fédéral et sur une fiscalité propre[28]. Le mécanisme de répartition des moyens financiers s'effectue en deux étapes : une répartition verticale entre l'Etat fédéral et les entités fédérées et une répartition horizontale entre les entités fédérées elles-mêmes. Au niveau vertical, l'essentiel des moyens fiscaux mis à la disposition des Communautés et Régions est basé sur un mécanisme de partage des recettes d'IPP et de TVA qui restent prélevées par l'Etat fédéral en vertu de lois fédérales. Les règles de détermination des moyens sont inscrites dans la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 et ne peuvent être modifiées que par une majorité spéciale au sein du Parlement fédéral. Au niveau des ressources fiscales propres, les Régions reçoivent les recettes des impôts régionaux localisés sur leur territoire respectif et bénéficient implicitement d'une compétence fiscale propre dans les limites de leur compétence territoriale. Les Régions disposent encore d'autres ressources pour financer leurs compétences, à savoir d'autres recettes non fiscales liées à l'exercice des compétences régionales dont l'importance est mineure (délivrance de permis de chasse et de pêche,…) et d'un droit de tirage sur le budget fédéral pour financer des programmes de remise au travail de chômeurs. Les autres ressources des Communautés sont composées d'un impôt propre (la redevance radio-TV), de ressources non fiscales (la perception de minervals et de droits d'inscription, ...) et enfin de certains crédits budgétaires et dotations. Les Régions et les Communautés disposent également du droit de recourir à l'emprunt.

Au niveau horizontal, la répartition des recettes d'IPP est basée sur le principe du juste retour, autrement dit le montant attribué à chaque entité est proportionnel à sa contribution aux recettes totales d'IPP. Ce principe ne deviendra effectif qu'au terme de la période transitoire de dix ans, soit à partir de l'an 2000. La répartition horizontale des recettes de TVA attribuées aux Communautés est basée sur le nombre d'élèves. Ce mécanisme de répartition de la TVA doit ainsi permettre de tenir compte des besoins respectifs de chaque Communauté et non leur capacité contributive pour organiser et financer l'enseignement.

---

[27]Muet P.-A., « Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en union monétaire *», Revue d'Economie politique*, 105, 1995.
[28] Pour une analyse plus précise, voir Bayenet B., Feron M., Gilbert V. et Thys-Clément F., op.cit, 1999.

La loi de financement a également instauré un mécanisme de solidarité en faveur uniquement de la ou les Région(s) la (les) plus défavorisée(s). Il s'agit d'une dotation versée par l'Etat à la Région dont le produit de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur à la moyenne correspondante pour l'ensemble du Royaume. Il est également important de signaler que l'organisation de la sécurité sociale au niveau fédéral est un mécanisme important de solidarité non seulement entre les Régions mais aussi entre tous les citoyens du pays.

Le financement de l'État belge répond partiellement aux principes théoriques définis dans la littérature relative à la coordination verticale en organisant un financement basé sur un partage de ressources prélevées au niveau fédéral combiné avec une responsabilité partagée du pouvoir fiscal. La répartition horizontale des moyens basée sur le principe du juste retour et l'attribution de recettes fiscales et non fiscales propres récoltés sur leur territoire respectif répondent partiellement aux préceptes théoriques du principe du bénéfice ou de la responsabilité financière. Les effets négatifs de ce système sont partiellement compensés par une intervention de solidarité nationale pour la ou les Région(s) la (les) plus pauvre(s) ainsi que par l'attribution de certaines dotations spécifiques (remise au travail de chômeurs).

Tableau 2 : La répartition des compétences fiscales entre les différents niveaux de pouvoir

Types d'impôt	Théorie	Situation actuelle	Revendications flamandes
Impôt des personnes physiques	E	E, R_{ADD}	Soit E_B, $R_{B,T,Réductions}$ Soit R
Impôt des sociétés	E	E	$E_{B,T}$, $R_{Dispositifs\ incitatifs}$
Taxe sur la valeur ajoutée	E	E	E sauf R pour l'immobilier
Précompte immobilier	R ou E	$E_{B,P}$, $R_{T,EXO,EXE}$	R
Droits d'enregistrement	R ou E	$E_{B,P,\ EXO,\ ADD}$, $R_{T,EXO,ADD}$	R
Droits de succession et de mutation par décès	R ou E	$E_{B,P}$, $R_{T,EXO}$	R
Droits de donation	R ou E	E	R
Taxe de circulation	E	E	R
Taxe sur les jeux et paris	R ou E	E_P, $R_{B,T,EXO}$	R
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	R ou E	E_P, $R_{B,T,EXO}$	R
Taxe d'ouverture de débit de boisson	R ou E	E_P, $R_{B,T,EXO}$	R
Ecotaxes	E	E	R
Taxe eau et déchets	R	R	
Eurovignette	E	E	
Redevance Radio-TV	C ou R	$E_{B,T,EXO}$, $C_{T,EXO,P}$, R_{ADD}	

E = Etat fédéral ; R=Régions; C=Communautés; T=Taux; B=Base; P=Perception ; EXO=Exonérations; EXE=Exemptions, ADD=Additionnels et remises.

Même si l’essentiel des recettes des Communautés et Régions provient du partage d’impôts prélevés au niveau fédéral, il est néanmoins intéressant d’examiner la répartition de la compétence fiscale entre les différentes composantes de l’Etat. Le tableau 2 ci-dessus reprend la répartition du pouvoir fiscal entre les différentes entités fédérées en examinant l'adéquation entre les recommandations théoriques en matière de coordination horizontale et l'organisation institutionnelle belge. Pour les impôts pour lesquels plusieurs niveaux de pouvoir sont compétents, nous identifions les entités qui disposent du pouvoir fiscal (E pour l’État fédéral, R pour les Régions et C pour les Communautés) ainsi que l’étendue de ce pouvoir (T pour la compétence en matière de taux, B en matière de base imposable, P en matière de perception, EXO en matière d’exonérations, EXE en matière d’exemptions et ADD en matière d’additionnels et de remises).

Selon les préceptes théoriques, les impôts progressifs dont le premier but est la redistribution doivent être centralisés. C’est nécessaire pour permettre que les mécanismes de solidarité jouent de manière similaire sur l’ensemble du territoire et pour éviter des phénomènes de migration motivés par le souci d’éviter des taux d’imposition trop élevés ou de bénéficier d’une protection ou d’une aide sociale avantageuse. Les gouvernements décentralisés doivent éviter de lever des impôts sur des bases mobiles et préférer les bases immobiles. Enfin, il est recommandé de centraliser les impôts dont la base imposable est très inégalitairement répartie sur le territoire. La répartition du pouvoir fiscal entre les entités fédérées en Belgique ne contredit pas les principes théoriques du fédéralisme budgétaire en matière de coordination horizontale. En effet, les impôts dont l'assiette est mobile sont perçus au niveau le plus centralisé. A l'inverse, les entités fédérées sont compétentes pour les impôts dont la mobilité est faible et pour lesquels les préférences en matière de taxation peuvent varier selon les entités. La répartition du pouvoir fiscal entre les différents niveaux de pouvoir est analysée de manière plus précise dans le cadre des revendications flamandes en matière d’autonomie fiscale.

La prise en compte des autres niveaux de pouvoir belges modifie les résultats sur la répartition des compétences fiscales. En effet, la compétence fiscale attribuée aux Régions entre en concurrence avec l’autonomie fiscale accordée aux provinces et communes. Cette autonomie est uniquement encadrée par le mécanisme de tutelle exercé par les Régions en cas de violation de la loi ou de l’intérêt général. Dans un souci de cohérence, d’efficacité et de protection des contribuables, la Région wallonne a conclu un pacte fiscal avec les pouvoirs locaux afin de stopper et de spécialiser la fiscalité locale. Ce dernier aspect vise à réserver à la Région wallonne certaines formes de taxation comme les taxes sur les automates, les immeubles abandonnés ou insalubres et sur les sites d’activité économique désaffectés. Dès le mois de février 1997, les ministres Anselme et Van Cauwenberghe

proposèrent aux pouvoirs locaux de conclure, pour trois ans, un pacte fiscal[29] basé sur les principes suivants : l'harmonisation fiscale des taxes des différents niveaux de pouvoir wallons, une fiscalité spécifique pour chaque niveau de pouvoir afin d'éviter une concurrence fiscale, un plafonnement des taxes locales à leur taux moyen actuel et un effort d'information vis-à-vis des contribuables. En particulier, il convient d'identifier et de « régionaliser » les taxes liées aux politiques régionales (l'emploi, le logement, l'aménagement du territoire) pour garantir une politique unique sur tout le territoire wallon (en adoptant le même niveau de taxation). Le budget wallon de 1998 intégra les effets du pacte fiscal. La Région « régionalisa » certaines taxes locales en échange de la promesse d'indexer les Fonds des provinces et des communes en 1998-1999. L'une des quatre taxes « régionalisées », a été supprimée : la taxe sur le personnel occupé en raison de son caractère nuisible à l'emploi et à l'activité économique. Les trois autres sont les taxes sur les appareils automatiques, sur les logements abandonnés et sur les sites d'activités économiques désaffectés. Désormais, un taux unique est imposé sur tout le territoire wallon.

Au niveau européen[30], la décentralisation de la fonction allocation plaide pour le maintien d'une large autonomie fiscale des Etats membres. Si le principe de subsidiarité laisse le libre choix en matière de production de biens et services collectifs aux Etats membres, il faut aussi que les règles de concurrence et plus globalement le fonctionnement du marché intérieur ne les empêchent pas de prélever l'impôt nécessaire au financement de la production de ces biens et services. Or, le défaut d'harmonisation fiscale au niveau européen peut entraîner une concurrence accrue notamment sur les bases mobiles entre les différents Etats membres. Elle contraint alors les Etats membres soit à réduire leurs dépenses en deçà des préférences nationales, soit à modifier, contre leurs préférences, la structure de leur prélèvement global. Il y a donc lieu de se demander dans quelle mesure la centralisation de la politique de concurrence implique une centralisation des instruments de la politique fiscale. Si la fonction de redistribution est une compétence nationale, cela doit également être le cas des impôts et prélèvements qui en sont les instruments privilégiés (l'impôt sur le revenu des ménages et les prélèvements qui assurent le financement de la protection sociale). Cela pourrait cependant poser un problème si la base taxable est mobile, ce qui est le cas pour les revenus de l'épargne des ménages, et si l'imposition des revenus a un impact sur les conditions de concurrence ce qui est également le cas pour la fiscalité de l'épargne. La politique de promotion de la mobilité des biens et des facteurs de production rend la taxation plus difficile et peut conduire au dumping fiscal. La pression pour réduire les coûts de production fait baisser les taxes en général et en

---

[29] Note aux membres de la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Parlement wallon, 2 juin 1997 et « Le budget wallon 1998 avale et harmonise des taxes communales », Le Soir du 7 novembre 1997.
[30] Conseil supérieur des Finances, 1998, op. cit.

particulier les taxes sur le travail. En conséquence, les niveaux de protection sociale et de fourniture des biens publics pourraient être réduits[31]. Le fait que la fonction de stabilisation soit également nationale plaide en faveur d'une large autonomie fiscale des Etats surtout pour les taux des principaux impôts et ce, que la stabilisation s'exerce de manière autonome ou coordonnée[32].

Que peut-on en conclure ? La répartition des compétences entre les États membres et le niveau supranational plaide en premier lieu pour une large autonomie fiscale des Etats. Ceux-ci doivent pouvoir continuer à financer une quantité de biens et services collectifs conformes à leurs préférences, exercer la redistribution qu'ils souhaitent et mener des politiques de stabilisation souhaitables soit de manière autonome soit de manière coordonnée. Cependant, l'harmonisation de la fiscalité est toutefois nécessaire s'il s'avère qu'une concurrence fiscale entre Etats pourrait empêcher certains d'entre eux d'exercer leurs tâches de manière autonome. L'harmonisation de la fiscalité est également nécessaire pour supprimer les impôts ou dispositions particulières fondées sur l'existence d'une frontière et pour éviter que des niveaux différents de prélèvements n'engendrent de trop fortes distorsions de concurrence. En conséquence, les Etats perdent une partie de leur autonomie en matière de taux de taxation directe et indirecte surtout pour les impôts dont l'assiette est mobile. Ainsi, la construction européenne devrait soustraire aux Etats des compétences de politiques fiscales pour les transférer à l'Union européenne[33].

Le problème de prise en compte des effets de débordement

L'introduction d'une intervention de solidarité garantit l'équité horizontale entre les Régions. En effet, des écarts considérables entre les entités fédérées peuvent apparaître en matière de revenus et de moyens. A effort fiscal égal, l'entité fédérée plus pauvre dispose d'un éventail plus restreint de biens et services collectifs. Le mécanisme de solidarité répond à cette préoccupation mais uniquement en matière de différences de recettes d'IPP par habitant. Ce mécanisme ne tient donc pas compte notamment de l'évaluation des effets de débordement propres à la Région de Bruxelles-Capitale. Sa part attribuée de l'impôt des personnes physiques (IPP) connaît une faible croissance en raison de la diminution de la population et de la capacité fiscale de la Région de Bruxelles-Capitale alors que, combinant la qualité de centre national et international, elle est créatrice d'emplois. Plus de 50% des personnes travaillant à Bruxelles sont des navetteurs, ce pourcentage étant en hausse constante depuis 1985. Ce phénomène a une conséquence importante en matière de recettes : les revenus des navetteurs financent les dépenses (équipements, …) dans

---

[31] Cremer H. et Pestieau P., « Distributive implications of European integration », *European Economic Review*, 40, 1996.
[32] Conseil supérieur des Finances, 1998, op. cit.
[33] Deschamps R., 1998, op cit.

leur région de résidence et non ceux de la région de travail alors qu'ils provoquent des dépenses publiques dans les deux régions (de résidence et de travail)[34]. Le Centre d'études régionales bruxelloises[35] a tenté de chiffrer les différents coûts liés aux caractéristiques de Bruxelles. Un relevé des surcoûts et manques à gagner que supporte la Région de Bruxelles du fait des diverses fonctions qu'elle assume (grande agglomération, pluri-capitale, siège d'organisations internationales) et qui ne font l'objet d'aucune prise en compte dans le système de financement ont été évalués à 18,4 milliards.

Pour tenir compte de ces effets de débordement dans le financement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Centre de droit public de l'ULB[36] a proposé différentes solutions dont notamment une transposition dans la loi de financement des entités fédérées du mécanisme de pondération de la population que l'Allemagne applique à ses villes-Etats pour tenir compte du phénomène des navetteurs. Le système allemand permet de tenir compte des particularités des villes dont le territoire est exigu tout en constituant un pôle économique important. Ce système ne peut cependant pas être transposé tel quel en Belgique. La proposition consiste dès lors à tenir compte d'un nombre net de navetteurs au stade du calcul de l'intervention de solidarité nationale sans détériorer la situation de la ou les Régions les plus pauvres. Cette solution apporterait des moyens substantiels à la Région de Bruxelles-Capitale. Une autre solution consisterait à répartir les parts attribuées d'IPP en fonction du lieu de travail et non de résidence[37]. L'impact budgétaire de cette nouvelle répartition du produit de l'IPP sur les moyens transférés de l'Etat fédéral dans la phase définitive conduirait à une augmentation importante des ressources de la Région de Bruxelles-Capitale qui deviendrait la seule région à ne plus bénéficier de l'intervention de solidarité. La position de la Région wallonne serait légèrement plus favorable du fait du recours accru au mécanisme de solidarité nationale. En revanche, la Flandre, malgré une intervention de solidarité en sa faveur, verrait le montant de sa

[34] Gilbert V. et Thys-Clement F., « Bruxelles : quel l'équilibre budgétaire ? », Service d'Economie publique, ULB, 1996 et Drumaux A., Maes C. et Thys-Clément F. (1991) « Bruxelles, les facteurs de l'équilibre budgétaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1310-1311.
[35] Cattoir Ph., Lambert J.P., Taymans M., Tulkens H., Van Der Stichele G. et Verdonck M., *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, Centre d'Etudes régionales bruxelloises, Facultés Universitaires Saint-Louis, à l'attention du Ministre R. Grijp, Ministre de la Recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale, 1999.
[36] Bellen R. et Stangherlin K., *Le financement de la Région de Bruxelles-Capitale, Etude prospective et comparée des villes État en Belgique, Allemagne et Autriche*, sous la direction de Debruycker P. et avec la collaboration de Bayenet B., Poirier J. et Anspach E., à l'attention du Ministre Grijp R., Ministre de la Recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale, 1999.
[37] Charles J.-B. et Deschamps R., « Les finances publiques de la Région wallonne au-delà de la période transitoire de la Loi Spéciale de Financement », XIIIème *Congrès des Economistes belges de Langue française*, Commission I : Diagnostic et choix publics, l'apport d'outils, 1998 et « Les finances publiques de la Région wallonne au delà de la période transitoire de la loi spéciale de financement », Charles J.-B., Deschamps B., et Weickemans G., Congrès des Economistes belges de langue française, Commission 1, CIFoP, 26-27 novembre 1998, Charleroi.

dotation IPP diminuer. Le coût pour l'État fédéral de l'application de ce mécanisme serait de 18 milliards.

1.2. Les revendications pré-électorales flamandes

Au début de l'année 1999, après deux ans et demi de travaux, la Commission des réformes institutionnelles du Parlement flamand a adopté une proposition de résolution en vue de préparer la cinquième réforme de l'État. Cette note comprend treize chapitres et reprend les revendications flamandes en vue d'accroître le pouvoir des Régions et Communautés. Un comité de rédaction, composé essentiellement des chefs de groupe du parlement flamand a synthétisé ce document de 13 chapitres en une proposition de résolution de cinq points (les objectifs généraux, un accroissement de l'autonomie fiscale et financière, Bruxelles, les « paquets cohérents de compétences » et des sujets plus spécifiques)[38]. Bien que le nouveau gouvernement constitué à la suite des élections du 13 juin 1999 a reporté à plus tard d'éventuelles discussions de réformes institutionnelles, il est néanmoins intéressant de les examiner et de les discuter à la lumière des principes théoriques. Nous analysons dans cet article uniquement les revendications à caractère plus économique, laissant aux politologues le soin de commenter les revendications plus politiques. Ainsi, deux points principaux sont abordés : les paquets cohérents de compétences et les problèmes d'autonomie fiscale.

1.2.1. Une meilleure répartition des compétences budgétaires ?

Le quatrième point de la résolution du Parlement flamand porte sur les « paquets cohérents de compétences ». Ils prônent la régionalisation des lois communale et provinciale (l'organisation des collectivités décentralisées et la nomination des bourgmestres et gouverneurs deviendraient une compétence des entités fédérées), le transfert intégral aux entités fédérées des normes, l'exécution et le financement des politiques de la famille et des soins de santé (Bruxelles devant choisir entre le systèmes flamand ou francophone). La Flandre souhaiterait également mener sa propre politique d'emploi et réclame une fédéralisation complète de la recherche scientifique, du commerce extérieur, des statistiques, de la coopération au développement, de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche et des télécommunications. Enfin, selon eux, l'infrastructure ferroviaire et la navigation intérieure devraient faire l'objet d'une gestion régionale.

---

[38] Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften, « Discussienota voor een verdere staatshervorming », janvier 1999.

Etant donné les enjeux importants et multiples d'une défédéralisation, même partielle, de la sécurité sociale, ce sont les revendications en matière de politique de santé et d'allocations familiales qui ont suscité le plus grand nombre d'études. Même si nous leur accordons une importance particulière, les autres revendications flamandes doivent également être analysées en tenant compte, pour chaque compétence, des caractéristiques des biens ou services publics concernés, de l'existence ou non d'effets de débordement, de la mobilité des citoyens, de la prise en compte des préférences locales ou encore de la cohérence de la structure fédérale (tableau 1). Etant donné les caractéristiques économiques et géographiques de la Belgique et les caractéristiques des biens et services publics, il serait peu recommandé de fédéraliser la coopération au développement, les infrastructures ferroviaires et leur exploitation ou encore les télécommunications. Au niveau des compétences en matière de recherche scientifique, nous avons déjà souligné qu'elle n'était pas aussi cloisonnée et permettait des collaborations et domaines de recherche couvrant parfois l'ensemble du territoire belge, si ce n'est européen. Sans ces possibilités, comment serait-il encore possible de développer un programme de recherche entre toutes les universités belges s'il n'existait plus d'interlocuteur national ? Il serait incohérent, notamment dans le contexte actuel des problèmes de santé publique (crise de la dioxine) de fédéraliser les compétences normatives de l'État fédéral, notamment lorsqu'elles permettent le contrôle des produits sur l'ensemble du territoire. Mais, cette remarque n'est pas rencontrée pour les nouvelles exigences en matière d'emploi et de croissance, qui même si elles peuvent dans certains cas répondre à des problèmes spécifiques régionaux, ne permettront pas de mettre en œuvre une politique économique cohérente dans le cadre de l'intégration européenne.

Les revendications en matière de fédéralisation de la politique de santé et de la famille ont suscité de nombreuses études et analyses tant du côté francophone que flamand[39]. La sécurité sociale est organisée au niveau fédéral, mais les Communautés disposent de certaines compétences. Des responsables flamands prétendent que, dans le domaine social, les transferts financiers entre le Nord et le Sud sont importants et injustifiés. Le Nord plus riche avec un taux de chômage plus bas et des salaires plus élevés contribuerait davantage à la sécurité sociale qu'il n'en retirerait de bénéfices. A contrario, le Sud dépenserait davantage, il serait plus souvent malade, invalide et recevrait plus d'allocations familiales majorées en raison du chômage ou de l'invalidité. Qu'en est-il réellement des transferts Nord-Sud en matière de sécurité sociale ? Le Département

[39] Poirier J. et Vansteenkiste S., « Les arguments de la Flandre pour scinder le système », *L'avenir des Belges, le fédéralisme à l'épreuve*, et « Les objections francophones à rupture », *L'avenir des Belges, le fédéralisme à l'épreuve*, Guide de l'exposition organisée par le Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles et le Musée des Sciences de Parenville, Mars 1999, Le Soir.

d'Economie appliquée de l'ULB (Dulbea)[40] a dressé un tableau comparatif des différentes études en la matière[41]. Il souligne que la plupart des études traitant des écarts interrégionaux au niveau des composantes de la sécurité sociale se limitent, à une analyse des dépenses et non des recettes, ce qui implique qu'on ne peut parler de transferts au sens strict du terme à l'exception des données examinées dans l'étude de P. Van Rompuy et V. Bilsen[42]. Sur la base de cette dernière, on peut constater qu'il existe entre les Régions des transferts en matière de sécurité sociale et ce, au sens strict du terme, qui s'orientent de la Flandre vers la Wallonie et Bruxelles. Mais, ces transferts relèvent principalement des recettes de la sécurité sociale et non de l'organisation des dépenses.

De l'analyse de ces différents travaux, il semble que l'importance des transferts en termes de dépenses et de recettes entre le Nord et le Sud du pays n'est pas aussi claire que certains ne le prétendent et que les flux diffèrent lorsqu'on tient compte de la Région de Bruxelles-Capitale[43]. Le projet du Parlement flamand semble en effet ignorer l'existence de transferts entre la Région de Bruxelles-Capitale et les autres Régions et le rôle important joué par Bruxelles en matière de soins de santé. Une étude de l'IGEAT et l'ISEG[44] montrent que des dépendances profondes et

---

[40] Kestens P. et Smeets V., *Les transferts interrégionaux de sécurité sociale en Belgique* , 1998, Dulbea, ULB.

[41] Les rapports Jadot 1993, 1994 et 1996 in INAMI, *Premier rapport sur l'application uniforme de la législation dans tout le pays*, Service soins de santé, Bruxelles, 1993, INAMI, *Deuxième rapport sur l'application uniforme de la législation dans tout le pays*, Service soins de santé, Bruxelles, 1994, INAMI, *Troisième rapport sur l'application uniforme de la législation dans tout le pays*, Service soins de santé, Bruxelles, 1996, Laasman J-M., « Défisanté : mesures et déterminants des disparités régionales de dépenses de santé », Dublea, ULB 1994, d'Alcantara G., « Interregionale verschillen » in Despontin M. et Jegers M., *De sociale zekerheid verzekerd* ?, Referaten van het 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, VUB Press, Brussel, 1995, Van Rompuy P. et Bilsen V., « Regionalisering van de sociale zekerheid », Leuven, CES, *Leuvense Economische Standpunten*, n°68, 1993, Cantillon B., Marx I. et Van Dam R., « Différences entre la Flandre et la Wallonie en matière de revenus, de pauvreté et de sécurité sociale », CSB, juin 1995 et Beauchot L., Frare C. et Gérard M., « L'évolution des dépenses de sécurité sociale : les allocations familiales », Fucam, *Rapport final*, Actualisation de l'étude 94, novembre 1996, Van Dender K. et Pacolet J., « Différences régionales de dépenses dans le secteur belge des pensions et leurs déterminants. Motiver la passion de la solidarité », *Reflets et perspectives*, XXXV, 2ème trimestre, 1996, Deville Ph., Peeters P. Rombeaux J.-M. et Delwart I., « La ventillation régionale des dépenses de pension de retraite et de survie », *CESRW*, n°37, 1995. Spinnewyn F. et Saks Y., « Solidarité et assurance chômage dans une Belgique fédérale, *Reflets et perspectives*, XXXV, 2ème trimestre, 1996, Jacquemin J-C., Mignolet M. et Mulquin E.. « Répartition régionale des dépenses de chômage et parachômage de 1951 à 1992, *CESRW*, n°37, 1995, Jacquemin J.-C., « Une régionalisation des dépenses en matière de chômage 1950-1992 », *Reflets et perspectives*, XXXV, 2ème trimestre, 1996.

[42] Van Rompuy P. et Bilsen V., 1993, op. cit.

[43] Le projet de la Commission de réformes institutionnelles du parlement flamand suggère qu'à Bruxelles, les gens soient libres de s'inscrire à une institution flamande ou francophone de la sécurité sociale. Les francophones voient dans ce mécanisme une manière de reconquête de Bruxelles par le biais de prestations sociales flamandes plus alléchantes : les gens s'inscriraient à la Sécu flamande par intérêt économique. De plus, le fait de s'affilier officiellement à une Communauté même sur une base révocable déplaît à bon nombre de Bruxellois et d'étrangers. La création de deux régimes risque aussi de polariser davantage la société belge.

[44] Vandermotten C, Godeau A., Guisset Ch., Lennert M., Marissal P. et Praet J.C., « Analyse des flux interrégionaux dans les soins de santé », Une étude commandée par la Région de Bruxelles-Capitale sous la responsabilité du Ministre R. Grijp, Univerisité Libre de Bruxelles et Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire en collaboration avec la Kuleuven et ISEG, juin 1999.

durables existent entre les services de soins hospitaliers bruxellois et les autres Régions. La plus grande partie des flux observés entre Bruxelles et les autres Régions correspondent en réalité à des flux de proximité liés à une localisation centrale des services hospitaliers de haut niveau à l'échelle du bassin d'emploi bruxellois et dont le maintien semble relever du simple bon sens. Ainsi, les francophones ont émis de nombreuses objections à ce constat flamand et considèrent le projet flamand comme opportuniste. La Flandre étant plus peuplée et les salaires actuels y étant plus élevés, on peut penser que, d'ici une quinzaine d'années les Flamands toucheront des pensions plus importantes que celles des autres Belges et que de ce fait, les transferts financiers pourraient alors être inversés. Certains perçoivent donc comme astucieux le désir flamand de communautariser le secteur des soins de santé et pas celui des pensions.

De plus, à moins qu'une éventuelle scission de la sécurité sociale ne soit accompagnée de transferts financiers plus directs et substantiels, les Francophones craignent que la Wallonie ne puisse maintenir le niveau des prestations actuelles sans accroître considérablement les impôts et les cotisations et que des transferts plus transparents ne soient plus facilement remis en cause que des transferts implicites. En effet, une telle opération ne représenterait un gain réel pour la Flandre que si elle était accompagnée d'une réduction des transferts entre le Nord et le Sud du pays, ce qui poserait de sérieuses questions éthiques au plan de la solidarité nationale alors que les différences en termes de dépenses s'expliquent principalement par des critères objectifs et non des spécificités régionales.

A la différence de la Flandre, la Wallonie connaît un niveau de chômage et un développement économique (mesuré par le revenu national par tête) plus proche de ceux de l'Espagne que ceux de l'Allemagne ou des Pays-Bas. Cependant, le niveau de vie des Wallons, révélé par le revenu disponible des ménages, est quasiment égal à celui des flamands et des nations riches d'Europe. Le taux de pauvreté est le même que celui de la Flandre et plus bas que dans la plupart des autres pays à l'exception du Danemark et de la Suède. Grâce à une protection sociale très efficace, les groupes fragiles, c'est-à-dire principalement les sans-emploi et les personnes âgées, évitent les dangers de la précarité dans une très large mesure par l'existence de revenus de remplacement substantiels et, des soins de santé de qualité à tous et à très faible coût individuel. Selon Lipszyc B. et Pestiau P.[45], si une régionalisation de la sécurité sociale avait lieu et si les taux de cotisation ne pouvaient être relevés, les prestations sociales devraient être sérieusement réduites. La scission Flandre-Wallonie pourrait se traduire pour cette dernière par une réduction des prestations de

[45] Lipszyc B. et Pestiau P., « Pauvreté, Exclusion et politiques sociales » in Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives, *Congrès des Economistes belges de langue française*, Commission 4, 26-27 novembre 1998, Charleroi

25%. Sur la base du PSBH[46], cette réduction ne serait que de 11,3%. Une telle réduction appliquée uniformément entraînerait pour la Wallonie une forte hausse de son taux de pauvreté : il passerait de 4,7% à 7,1% ou à 11,6% selon le scénario envisagé. Les groupes les plus touchés seraient les grandes familles, les familles monoparentales et les familles comptant un ou plusieurs inactifs[47].

Un autre argument avancé par certains responsables flamands pour justifier la fédéralisation des soins de santé et des allocations familiales est l'inefficacité de l'actuel partage des compétences dans les matières sociales du fait de la difficulté de mettre en œuvre les compétences communautaires en matière de politique familiale et de santé étant donné que des aspects fondamentaux de ces politiques sont toujours du ressort du fédéral. Il faudrait donc rendre le partage des compétences suffisamment cohérent pour que chaque niveau de pouvoir puisse agir efficacement. Ainsi, par exemple, les compétences actuelles en matière de santé sont éclatées : la législation hospitalière fondamentale relève du pouvoir fédéral alors que les Communautés sont responsables de la gestion des hôpitaux; le financement des soins à domicile relève de l'autorité fédérale via la sécurité sociale mais l'organisation des ces soins relève des Communautés ; la prévention est communautaire (exemple, les campagnes de prévention contre le sida) mais l'assurance soins de santé est une compétence fédérale. Cette organisation empêche que les économies réalisées par la prévention ne profitent aux Communautés ce qui peut décourager la mise en place de mesures préventives efficaces. La solution préconisée est de communautariser toute la politique de santé y compris le remboursement des soins[48]. Mais ne serait-ce pas plus cohérent et moins coûteux de « réfédéraliser » la politique de santé dans le but de rassembler les compétences même si cette solution est considérée comme irréaliste dans la situation politique belge ? De plus, dans les systèmes fédérés, on constate toujours des interractions et des effets de débordement entre les compétences des différents niveaux de pouvoir. Il importe que chaque niveau prenne en compte au maximum les conséquences de ses décisions non seulement sur sa propre juridiction mais également sur les autres niveaux de pouvoir. En économie, ignorer les externalités tant positives que négatives conduit à des situations largement sous-optimales pour l'ensemble de la collectivité. Une manière de prendre en compte ces externalités pourrait être la coopération entre les institutions concernées. Une solution générale à ce problème ne passe donc

---

[46] PSBH = Panel de ménages belges.

[47] Voir Delhausse B. et Perelman S., « Inégalités et pauvreté. Mesures et déterminants », Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives, *Congrès des Economistes belges de langue française*, Commission 4, 26-27 novembre 1998, Charleroi.

[48] Poirier J. et Vansteenkiste S., 1999, op cit.

pas nécessairement par une refédéralisation mais pourrait être trouvée en introduisant davantage de coopération et de coordination entre les différents niveaux de pouvoirs concernés[49].

E. de Callatay et R. Savage[50] soulignent qu'il est, par nature, extrêmement difficile d'isoler des paquets de compétences tant les imbrications sont nombreuses. Une belle illustration de ceci est donnée par les allocations familiales qui relèvent de la sécurité sociale et donc du pouvoir fédéral mais qui représentent simultanément une composante de la politique familiale laquelle est une matière communautaire. Paradoxalement, la communautarisation des allocations familiales au nom de l'homogénéité de la politique familiale réduirait probablement cette même homogénéité à d'autres égards. Ainsi, deux questions peuvent être posées. La première a trait au lien entre les allocations familiales et les régimes de sécurité sociale visant au remplacement de revenu (pension et chômage) : les suppléments d'allocations familiales pour les chômeurs relèvent-ils de la politique familiale ou de la protection contre le chômage ? La deuxième a trait au lien entre les allocations familiales et l'impôt des personnes physiques : l'impôt est modulé, à de nombreux égards, selon la situation familiale des personnes concernées principalement au travers d'exonérations à la base de montants par enfant à charge mais aussi au travers de la fiscalité immobilière ou de la déductibilité des frais de crèche, sans parler de la non-fiscalisation des allocations familiales. Outre les imbrications entre sphères de compétences qui rendent tout effort d'homogénéisation partiel, un autre élément pousse à mettre en doute ce facteur comme étant déterminant pour une meilleure répartition des compétences, à savoir le caractère limité des divergences entre les entités fédérées sur le plan des choix politiques. Dans le débat sur le transfert des allocations familiales aux Communautés, il n'est fait aucune allusion à l'usage que les Communautés réservent à cette nouvelle compétence. Pour E. de Callatay et R. Savage, un tel transfert se justifierait pleinement s'il y avait un consensus au sein de chaque Communauté pour réformer radicalement les allocations familiales. Différents points de vue apparaissent sur l'efficacité d'une telle politique : soit les allocations familiales ont échoué en tant qu'élément de politique nataliste, n'influencent pas le comportement et sont donc une dépense inutile, soit elles sont un élément de justice sociale et devraient être augmentées ne compensant actuellement que, de manière insuffisante, les différences de bien-être entre les familles avec enfants et sans enfant. Si chacune des ces deux visions extrêmes était dominante au sein d'une communauté, la question du transfert de compétences se poserait avec une plus grande acuité. Il en va de même pour les

[49] Ph. Cattoir, « Fédéralisme et solidarité financière : Ph. Cattoir dissèque l'exemple de six Etats fédérés », Idées, propos recueillis par J. Sl., Le soir du 4 décembre 1998.
[50] E. de Callatay et R. Savage, « Fédéralisme et choix budgétaires » in les Finances des Régions et des Communautés en Belgique, *Reflets & Perspectives*, 2, Tome XXXVII, 1998.

soins de santé. A priori, plus les préférences des individus sont homogènes au sein d'une entité fédérée et divergente entre les entités, plus la rationalité économique pousse à la fédéralisation.

Un dernier argument repose sur l'impossibilité de mettre en œuvre des réformes au niveau fédéral en raison des divergences de points de vue entre le Nord et le Sud, ce que les Francophones contestent. Néanmoins, au lieu de se « battre » sur une éventuelle régionalisation de la sécurité sociale, il vaudrait mieux réfléchir à la réformer de manière à pouvoir financer le choc démographique qui s'annonce. Selon Lipszyc B. et P. Pestiau[51], même à structure institutionnelle inchangée, les bonnes performances de notre système de sécurité sociale risquent de s'atténuer. Le vieillissement démographique, le ralentissement de la croissance et la résistance aux réformes indispensables devraient à terme entraîner des réductions de prestations. Cela est surtout vrai pour les pensions et le système de santé. « Les retards accumulés pour réformer un système de protection sociale qui n'est plus adapté à la réalité sociale et économique actuelle ont pour effet de reporter certaines charges sur les générations à venir et, dans l'immédiat, de maintenir des distorsions socialement indésirables. Jusqu'à présent, les conséquences du chômage et du non-emploi sur le niveau de pauvreté ont pu être amorties par une protection sociale généreuse. Cela pourrait ne pas durer. Il faut à tout prix éviter le pire des scénarios celui d'un pays frappé par le chômage et la pauvreté ».

1.2.2. Vers un pouvoir fiscal accru des entités fédérées ?

Dans le deuxième point de la résolution du Parlement flamand, les auteurs revendiquent une autonomie fiscale et financière accrue (tableau 2), autrement dit la compétence totale en matière d'impôts régionaux, de l'eurovignette, des droits d'enregistrement, ... et le transfert intégral de l'impôt des personnes physiques (IPP) avec une réglementation spéciale pour Bruxelles. L'impôt des sociétés resterait fédéral mais ils souhaitent la possibilité d'en ristourner une partie aux entités fédérées. L'impôt indirect demeurerait également fédéral à l'exception de la TVA sur les travaux relatifs à l'immobilier.

[51] Lipszyc B. et P. Pestiau, 1998, op. cit.

Suite à ces revendications du Parlement flamand, de nombreux économistes tant au Nord[52] qu'au Sud[53] du pays ont analysé et mesuré l'impact d'une modification du niveau de pouvoir compétent en matière fiscale. En matière de fiscalité indirecte, les économistes semblent assez unanimes pour laisser son organisation au niveau du pouvoir fédéral étant donné les risques de distorsions économiques et le fait que ce n'est pas au niveau de ces impôts que les préférences régionales se font sentir. Par ailleurs, il existe des contraintes européennes à ce sujet. Une exception pourrait être faite pour la TVA sur les travaux concernant les biens immobiliers, car dans ce cas, la localisation est évidente et il existe un lien clair entre la politique économique et la politique du logement. Même si certains envisagent une fédéralisation partielle du pouvoir fiscal en matière d'Isoc[54], la structure économique et géographique de la Belgique prône pour une centralisation de cet impôt. Une différenciation des impôts directs sur les revenus des sociétés entraînerait des différences de profitabilité entre les régions pour des activités économiques identiques et donc aussi des choix de localisation d'investissement en fonction de critères purement fiscaux[55].

Les impôts régionaux[56] (taxes sur les jeux et paris, sur les appareils automatiques de divertissement,…) pourraient être complètement régionalisés car ils ne créent pas d'effets de débordement (ou limités), ni de problèmes de concurrence fiscale à l'exception des droits de succession et des écotaxes. Pour ces dernières, on peut se demander s'il est cohérent d'attribuer cette compétence aux régions alors qu'elles dépendent de normes européennes.

Au niveau du *précompte immobilier* (partiellement régionalisé*)*, toutes les compétences peuvent être transférées aux Régions (taux, base, administration et procédures). Une organisation de l'imposition par les Régions est souhaitable pour plusieurs raisons. Premièrement, le déplacement de l'objet imposable est impossible. Deuxièmement, les différences de pression fiscale sont

---

[52] Les économistes principalement du Nord du pays se sont réunis lors d'un symposium pour discuter de l'autonomie fiscale : Vuchelen J. « Naar welke fiscale autonomie in België », Van Doren J. « De personen-en vennootschapsbelasting als instrumenten van regionaal beleid », De Witte K., «Scenario's voor een uitbreiding van de fiscale bevoegdheden en een aanpassing van de middelenvoorziening van de gemeenschappen en gewesten en hun effect op de solidariteit en op de deelname in de afbouw van de openbare schuld in België », Heremans D. et Philipsen C. « Overheidschuld in de Belgische staatshervorming : implicaties van de Europese monetaire unie en fiscale autonomie », in Een vlaamse fiscaliteit in een economische en monetaire unie, 4-5 décembre 1998, Bruxelles. On peut églament ajouter à ces études Vanistendael F.« Een blauwdruk van een dundoek-Fiscale autonomie in België », Midi de l'Ethique, 2 mars 1999, UCL.

[53] Deschamps R., 1998, op. cit., Cattoir P. et Tulkens H., « Proposition d'une forme constructive d'autonomie fiscale », UCL, 5 juin 1998, Tulkens H. « Autonomie fiscale : état de la question et proposition pour la Belgique » in Belgium Quo Vadis, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor wetenschappen en kunsten, 24 mars 1999, Bruxelles et Tulkens H., « Autonomie fiscale : état de la question et proposition pour la Belgique » in Des idées et des hommes. Pour construire l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles, Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve,1999. On peut également ajouter le rapport du Conseil supérieur des Finances, 1998, op. cit.

[54] Vanistendael F., 1999, op cit, J. Van Doren, 1998, op cit. et K. De Witte, 1998, op cit.

[55] Deschamps R., 1998, op cit.

[56] Vanistendael F., 1999, op cit.

aplanies dans une certaine mesure par l'alignement des prix des biens immobiliers. Troisièmement, la modulation de l'impôt immobilier peut également servir la politique du logement et de l'aménagement du territoire (compétences régionales)[57]. Mais, il reste à déterminer si le revenu cadastral peut être maintenu comme base dans le calcul de l'impôt fédéral sur le revenu et dans le calcul de l'impôt régional sur les biens immobiliers. Le transfert de toutes les compétences aux Régions en matière de précompte immobilier devrait conduire à une réforme importante de l'imposition des revenus immobiliers dans l'IPP. Pour les déductions des charges d'intérêts pour l'acquisition d'un logement personnel se pose par exemple le problème de savoir si les déductions peuvent être opérées au niveau fédéral pour un impôt dont la base est régionale. Dans l'hypothèse où les régions décideraient d'une base d'imposition différente (par exemple, la valeur d'achat en Région wallonne versus la valeur de location en Région flamande), l'existence de l'administration fédérale est remise en cause. D'une part, cette administration est nécessaire pour informer l'administration de la TVA des nouveaux travaux de construction et d'autre part, l'administration fédérale risque de travailler au profit d'une région si elle est la seule à modifier sa législation. Malgré sa simplicité apparente la régionalisation du précompte immobilier doit tenir compte de nombreux paramètres concernant les répercussions sur l'IPP et l'Isoc.

Les droits de succession et de donations[58] doivent être gérés au même niveau. Si on désire garder les droits de successions au niveau régional, il faut également leur transférer les droits de donations. Cependant, il n'est pas souhaitable de transférer les compétences en matière de taux aux Régions et la base imposable à l'Etat fédéral. Le choix du régime par chacune des Régions pour les droits de successions est susceptible de poser des problèmes de concurrence fiscale. En effet, le critère appliqué aujourd'hui en matière de droits de succession est la dernière adresse au moment du décès. Un problème similaire surgit pour les droits de donations qui sont en principe redevables quand l'acte se fait devant un notaire ; or changer de notaire pour avoir les taux les plus avantageux est également facile. Il faut également des accords entre les régions pour éviter la double imposition sur les droits de succession et les droits de transmission par décès. Une autre solution consisterait à remonter au niveau fédéral les droits de successions comme les droits sur les donations.

En matière de *droits de transmission à titre onéreux de biens immobiliers*, toutes les compétences en matière de taux pourraient être transférées aux Régions sans trop de difficultés tandis que la

[57] Plasschaert S., « Régionaliser l'IPP », *Tendances Review*, 20 mai 1999.
[58] Vanistendael F., 1999, op cit.

base (le prix de vente) resterait fédérale. Un système d'informations entre les entités fédérées et l'Etat fédéral devrait être mis en place.

Pour la taxe de circulation et l'Eurovignette, les compétences sont actuellement éparpillées. Ceci s'accompagne d'une certaine immobilité à tous les niveaux de décision. Il est donc préférable que l'impôt soit prélevé à un seul niveau. L'Eurovignette devrait être fédérale sinon un transporteur belge circulant dans toutes les régions aurait besoin de plus de vignettes qu'un transporteur étranger empruntant les autoroutes d'une seule région. Pour des raisons d'efficacité du contrôle et de la perception, les taxes de circulation devraient être levées au niveau fédéral.

C'est la régionalisation de l'impôt des personnes physique qui a suscité le plus grand nombre d'analyses et de débats que nous présentons brièvement ci-après. En matière d'IPP, les Régions possèdent déjà théoriquement des compétences (centimes additionnels et remises) mais les mécanismes de mises en œuvre ne leur permettent pas de les exercer véritablement. Pour J. Van Doren[59], la concurrence fiscale en matière d'IPP est possible et souhaitable : possible car la base imposable est relativement immobile et les différences d'imposition ne pèsent pas directement sur les prix des facteurs de production, des biens ou des services et souhaitable car les différences régionales au niveau des priorités budgétaires sont importantes. Les distorsions économiques ne doivent pas être exagérées car on ne peut échapper à la taxation d'une région qu'en déménageant et les migrations régionales sont limitées[60].

Cependant, pour R. Deschamps[61], les effets d'une régionalisation de l'IPP sont plus complexes. Il suppose qu'une Région augmente son taux d'imposition. Cet impôt porte essentiellement sur l'activité professionnelle. Une hausse de taux diminuerait dans un premier temps le pouvoir d'achat des salariés. Tôt ou tard et en tout cas lors des négociations salariales au niveau des entreprises, les salariés s'efforceraient de retrouver leur pouvoir d'achat initial ce qui induirait une hausse des coûts salariaux par rapport aux autres Régions et aux pays voisins avec à moyen terme des effets négatifs sur l'investissement et surtout sur l'emploi régional. Selon lui, il importe donc que soit limitée la possibilité des Régions d'accroître l'IPP.

Parmi les différentes propositions de régionalisation de l'IPP, F. Vanistendael[62] suggère de donner le pouvoir aux régions de déterminer librement l'importance des centimes additionnels (positifs et négatifs). Les surplus (ou déficits) induits par cette modification des taux ne seraient

---

[59] J. Van Doren, 1998, op cit.

[60]K. De Witte, 1998, op cit et Poulain, *L'analyse de la mobilité résidentielle*, UCL, Centre d'études de gestion démographique, 1998.

[61] Deschamps R., 1998, op cit.

[62] F. Vanistendael, 1999, op cit.

pas compensés par des interventions ou par le mécanisme de solidarité entre les Régions. Suivant l'exemple d'autres Etats fédéraux et dans l'optique de maintenir l'union économique et monétaire, il est préférable que la base imposable soit déterminée de manière uniforme. Un triple système de base taxable transformerait la Belgique en trois juridictions fiscales différentes au sein desquelles il sera nécessaire de prendre des mesures pour éviter la double imposition. F. Vanistendael propose une marge de 10% à l'instar des communes. Il envisage deux scénarios d'autonomie de taux : soit on maintient le système fiscal actuel et on permet aux Régions de recourir aux centimes additionnels, ce qui ne change pas la structure des impôts, soit on accorde aux Régions des compétences en matière de redistribution des revenus en leur donnant l'opportunité de modifier la progressivité de l'impôt. Ce dernier scénario est plus compliqué car l'employeur devrait faire des retenues différentes en fonction du lieu de résidence de ses employés.

Afin d'éviter une concurrence dommageable, J. Vuchelen[63] défend l'idée d'un « modèle fiscal régional coopératif » : la base de taxation devrait être identique après concertation entre les entités fédérées tandis qu'une marge de manœuvre (par exemple de 5%) serait tolérée pour les taux. Il propose que la concertation se fasse directement au niveau des entités fédérées et qu'en cas d'échec, l'Etat fédéral décide seul. La compétence en matière de prélèvement pourrait être laissée au ministère fédéral des finances. J. Vuchelen est cependant conscient des problèmes que son système pourrait provoquer au niveau des différences de revenus dus à des différences de taxation. Mais, ces problèmes sont inévitables et sont le prix à payer pour avoir un système de concurrence fiscale.

K. De Witte[64] envisage le transfert intégral des impôts régionaux aux Régions et une diminution proportionnelle de la part attribuée des recettes d'IPP, la reconnaissance aux Régions d'une autonomie fiscale en matière de taux sur l'IPP et la suppression du droit de tirage compensée par une augmentation de la part attribuée d'IPP. K. De Witte envisage également une modification du mécanisme de solidarité nationale afin de tenir davantage compte de la valeur du patrimoine immobilier et pour empêcher que la Région bénéficiaire ne puisse avoir plus de moyens par habitant que la moyenne nationale. En partant des moyens attribués en l'an 2000, ses estimations montrent que, suite au transfert du solde des recettes des droits d'enregistrement et des taxes de circulation, la Région wallonne enregistrerait une légère perte en début de période. Le mécanisme de solidarité corrigerait une partie de la détérioration de la clé de répartition mais il serait limité

---

[63] J. Vuchelen, 1998, op cit.
[64] K. De Witte, 1998, op. cit.

par l'hypothèse d'égalité des moyens par habitant. La Région de Bruxelles-Capitale connaîtrait une très légère hausse due aux impôts régionaux.

D. Heremans et C. Philipsen[65] envisagent plusieurs scénarios pour réorganiser le financement des Communautés et Régions. Pour évaluer l'impact de leurs scénarios, ils estiment l'évolution des moyens accordés par la loi de financement : 9,7% du PIB en 2000 et 8,8% du PIB en 2010. Le premier scénario accorde aux Communautés et Régions une dotation équivalente à un pourcentage du PIB d'une année de référence (par exemple 9,7% du PIB en l'an 2000). Ce mécanisme permettrait de résoudre le problème de la diminution de la part attribuée des recettes de TVA[66]. Le deuxième accorde aux Régions et Communautés un pourcentage fixe des recettes d'IPP et de TVA. Ainsi, l'évolution des moyens attribués ne dépendrait pas uniquement de la croissance nominale du PNB mais aussi de l'élasticité des recettes fiscales fédérales. De cette manière, en extrapolant, les moyens mis à la disposition des entités fédérées augmenteraient jusqu'à 10% du PNB en 2010. Le troisième accorde aux Régions et Communautés des compétences sur une partie de l'IPP et de la TVA. Ceci impliquerait, qu'en 2000, 52% de la TVA et 63% de l'IPP resteraient une compétence fédérale, le reste allant aux Communautés et Régions. En pratique, l'Etat fédéral pourrait diminuer ses taux sur l'IPP et la TVA afin de laisser des marges de manœuvres aux entités fédérées. Ce scénario laisse tant aux entités fédérées qu'à l'Etat fédéral la possibilité de faire face aux chocs économiques régionaux ou fédéraux. Des risques de concurrence fiscale existent surtout en matière de TVA. Pour les éviter, on devrait d'abord transférer les compétences en rapport avec les bases d'imposition immobiles (par exemple le secteur de la construction). Des marges de taux pourraient également être envisagées. Une autre solution serait de maintenir les compétences relatives à la TVA au niveau fédéral et, à titre de compensation, transférer plus de compétences d'IPP (64%). A taux inchangés, les moyens des Régions et Communautés atteindraient 10,1% du PIB en 2010. Le quatrième scénario accorde aux Communautés et Régions, 50% d'autonomie sur les montants d'IPP et de TVA transférés en 2000 en laissant inchangée la répartition entre les deux impôts et en conservant sur l'autre moitié les mécanismes prévus par la loi spéciale de financement. En 2010, selon ce scénario, les moyens d'IPP et de TVA accordés aux régions atteindraient 9,4% du PIB.

[65] Heremans D. et C. Philipsen, 1998, op cit.

[66] Les moyens transférés aux entités fédérées en pourcentage du PIB diminuent selon les projections des auteurs de 9,7% en 1999 à 8,8% en 2010 ; ceci confrontera les régions et communautés à des problèmes budgétaires. L'explication se situe au niveau des dotations-TVA qui sont liées à un facteur de dénatalité. De plus, elles sont seulement indexées et pas liées à la croissance réelle.

Ph. Cattoir et H. Tulkens[67] proposent la création d'un « espace fiscal en matière d'IPP ». Cette mesure consisterait à réduire les taux du barème de l'IPP fédéral et de permettre aux Régions de remplir cet espace. En contrepartie de cet accroissement de leurs ressources (potentielles), les Régions verraient leur part attribuée des recettes d'IPP réduite au prorata de l'espace fiscal cédé, autrement dit du rendement territoriale de l'IPP. Chaque Région déciderait du montant des centimes additionnels régionaux qu'elle désire introduire afin de compenser la diminution de sa part attribuée d'IPP. La proposition limite l'ampleur de l'espace fiscal cédé au montant des parts attribuées d'IPP aux Régions afin de rendre l'opération budgétairement neutre au niveau du pouvoir fédéral. En effet, étant donné les contraintes budgétaires (notamment en matière de gestion de la dette), une réduction des recettes fiscales n'est possible que si on envisage une réduction compensatoire des moyens accordés aux Régions.

Enfin, le Conseil supérieur des Finances envisage trois scénarios pour les Régions : le statu quo (l'utilisation du système actuel d'additionnels et de remises ne confère qu'une autonomie de marge aux Régions), la création d'un espace fiscal avec progressivité inchangée (il s'agit de réduire proportionnellement (10%) les taux et un certain nombre de paramètres-clés du calcul de l'impôt et d'instaurer en complément un impôt régional sous forme d'additionnels qui sera de même progressivité que l'impôt fédéral sur le revenu. Le produit de cet impôt régional est déduit du montant octroyé dans le cadre de la loi de financement. Ce système confère une autonomie de taux sans modifier la base) et la création d'un espace fiscal avec modulation régionale de la progressivité (il s'agit de réduire proportionnellement les taux fédéraux de 20% et l'impôt régional pourrait avoir sa propre échelle de progressivité).

Le Conseil supérieur des finances évalue l'impact de six options différentes en matière d'autonomie fiscale : (a) le statu quo pour les droits de succession et pour l'IPP, (b) le statu quo pour les droits de succession et l'application du deuxième scénario pour l'IPP (instauration d'un impôt régional de même progressivité), (c) le statu quo pour les droits de succession et l'application du troisième scénario pour l'IPP (la modulation régionale du barème), (d) le statut d'impôt conjoint pour les droits de succession et le statut quo en matière d'IPP, (e) le statut d'impôt conjoint pour les droits de succession et l'application du deuxième scénario pour l'IPP, (f) le statut d'impôt conjoint pour les droits de succession et l'application du troisième scénario pour l'IPP. Les effets budgétaires de ces différentes options ne sont pas négligeables. En effet, bien que le montant total des recettes des Régions soit identique au système actuel, la structure des recettes des Régions se modifiera en raison des différences de localisation des droits

[67] Cattoir P. et Tulkens H., 1998, op cit.

d'enregistrement et de l'IPP. De plus, au-delà du transfert initial, l'évolution des recettes sera différente d'une Région à l'autre du fait de performances économiques différentes ou en raison de l'exercice de l'autonomie fiscale.

Les différents scénarios modulent uniquement le degré d'autonomie fiscale. Dans le système actuel, les Régions bénéficient d'une autonomie complète sur 7,2% de leurs recettes (c'est-à-dire une autonomie complète sur les impôts spécifiques régionaux tels que la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture des débits de boissons). L'autonomie de taux est de 8,8% des recettes des Régions et porte sur le précompte immobilier et des droits de succession. Ainsi, l'autonomie de marge porte sur 84% des recettes des Régions. Tous les scénarios augmentent l'autonomie de taux au détriment de l'autonomie de marge. En ce qui concerne le mécanisme de solidarité, le mécanisme actuel prévu par la loi de financement est « un mécanisme de solidarité explicite, dont le principe et les modalités de calcul ont été fixées par une loi adoptée à la majorité spéciale par le Parlement ». Comme les différents scénarios envisagés provoquent une augmentation de l'autonomie fiscale, on doit introduire une modulation du mécanisme de solidarité. Celle-ci devrait intégrer plusieurs variables telles que un ou des indicateurs de la capacité contributive des différentes Régions du pays ainsi que « des indicateurs de charge fiscale relative de sorte qu'une entité qui engagerait un processus de compétition fiscale devrait contribuer davantage aux mécanismes de solidarité entre entités fédérées ou se verrait pénalisée sur sa part du mécanisme de solidarité en provenance du pouvoir fédéral »[68].

Que peut-on conclure de ces différentes études et analyses ? La concurrence entre les entités fédérées est une bonne chose si elle aboutit à une offre de biens et services collectifs qui correspond aux préférences de la population concernée. Elle est excessive si elle aboutit à des comportements de free-riding où les externalités sont ignorées et crée des distorsions qui sont source d'inefficacité et d'iniquité. Des exemples récents témoignent de la problématique de la concurrence fiscale entre les entités fédérées[69]. Pour H. Tulkens[70], le débat sur l'autonomie fiscale est biaisé par le fait qu'il plane une autre équivoque permanente et sournoise : cette autonomie est-elle demandée pour elle-même ou n'est-elle qu'une composante d'un projet plus large de l'instauration d'un nouvel État se substituant à l'État belge pour la partie flamande ? Les questions que l'on se pose en matière d'autonomie fiscale et de transferts de compétences sont très différentes selon l'option envisagée. En fait, si la véritable option est le séparatisme, l'autonomie fiscale est évidemment une composante

[68] Conseil Supérieur des Finances (1998).
[69] Il s'agit notamment des opérations Marivlam et Vlaminov et de la réduction des droits de succession en Flandre.

majeure de cette option et aucune réflexion sur la fiscalité n'arrêtera le mouvement : la fiscalité qu'elle soit autonome ou centralisée est un instrument d'organisation d'un État accepté. Ce n'est pas elle qui assurera le maintien d'un État qui n'est plus accepté. Par contre, si l'option retenue est résolument celle du maintien de la Belgique, alors les Finances publiques offrent des idées et des instruments pour s'organiser au mieux même dans l'autonomie et la diversité. Notamment, la théorie nous enseigne que si autonomie il y a, il est souhaitable qu'elle s'accompagne de coopération pour atténuer ce que l'autonomie pourrait avoir de dommageable pour l'une, pour l'autre ou pour toutes les parties en cause. Il faut donc créer un lieu institutionnel où cette coopération peut s'exercer entre les décideurs fiscaux eux-mêmes (les ministres des finances des trois régions concernées), soit un Comité ministériel de coopération fiscale interrégionale devant lequel passeraient toutes les propositions de décision fiscale autonome accompagnée d'études explicites et fouillées sur les effets potentiels de ces décisions pour chacune des parties. Seuls les accords conclus à l'unanimité au sein de ce comité pourraient alors être soumis aux parlements respectifs pour devenir des décrets ou ordonnances fiscaux régionaux. De plus, il serait nécessaire de donner au Comité la compétence en matière de transferts au titre de l'Intervention de solidarité nationale, car ils sont un élément essentiel de la solidarité fiscale pouvant servir si nécessaire de monnaie d'échange dans les négociations sur les taux et/ou sur les assiettes des divers impôts régionalisés.

De plus, l'accroissement de l'autonomie fiscale peut faire craindre une baisse de la solidarité nationale. Sur la base d'un relevé de la littérature internationale, H. Tulkens[71] constate que cette question ne se pose qu'en Belgique. La littérature reconnaît que la fiscalité est un instrument de la solidarité nationale, mais elle ne situe pas cette solidarité dans l'uniformité du choix des taux et des assiettes décidés par les entités fédérées. La littérature situe plutôt cette solidarité dans l'organisation et dans le montant des transferts de péréquation qui sont réalisés au moyen des recettes fiscales. Selon H. Tulkens, la solidarité fiscale que vivent de nombreux pays fédéraux ne réside pas dans le fait de payer les mêmes impôts ou plus exactement des impôts au même taux ou aux mêmes barèmes mais bien dans la répartition interrégionale qu'ils opèrent avec le produit de ces impôts. Or, en Belgique, cet instrument de solidarité fiscale existe depuis la loi de financement de 1989 et est dénommé « intervention de solidarité nationale ». Son montant n'est pas très élevé et la solidarité fiscale est plus faible que dans la plupart des Etats fédéraux. Mais l'instrument existe et les modifications envisagées en ce qui concerne l'autonomie fiscale n'empêchent en rien de le modifier à la hausse par exemple si on veut se donner davantage de preuve de solidarité. Il ajoute qu'en Belgique et surtout du côté francophone, la crainte de la perte de solidarité par l'autonomie fiscale

---

[70] Tulkens H., 1999, op. cit.

provient essentiellement de la confusion entretenue systématiquement par certains entre la fiscalité et les transferts de péréquation qu'elle permet par le biais de l'intervention de solidarité nationale et la sécurité sociale avec les transferts implicites qu'elle comporte. Et c'est au nom de la sauvegarde de cette dernière que l'on veut ignorer ce que l'on peut faire avec la première.

Remarquons enfin que même si chiffrer l'ampleur de l'autonomie fiscale actuelle est une tâche délicate, le Conseil supérieur des finances constate que l'autonomie fiscale dont disposent actuellement les Régions est plus large que l'autonomie des Länder allemands et autrichiens mais plus faible que celle des Régions espagnoles et des Cantons suisses. De plus, il constate que le débat sur l'autonomie s'est posé alors que l'ensemble des possibilités d'autonomie fiscale juridiquement disponibles n'avait été que partiellement exploité[72].

[71] Tulkens H., 1999, op. cit.
[72] Conseil supérieur des finances, 1998, op. cit.